

製紙業界の古紙利用率目標の改定に関する件

2026年3月

日本製紙連合会

1 これまでの経緯

日本製紙連合会では、廃棄物の発生抑制及び天然資源の有効利用を通じて循環型社会の形成を図る観点から古紙利用の推進を環境行動計画に位置付けるとともに、1990年度以降7次にわたり古紙利用率の自主的な目標を掲げその達成に努めてきた。

2020年度に策定した現行の古紙利用率65%目標の対象となる期間が2026年3月末で終了するため、次期目標について、パルプ・古紙部会の古紙技術委員会及び古紙利用促進検討小委員会において昨年1月以降検討してきた。

(古紙利用率の推移は参考資料参照)

2020年度に定めた2025年度までの古紙利用率目標65%に対し、2020年度の実績値は67.5%（コロナ禍で古紙利用率の高い板紙の生産量が紙に比して増加した影響）以降、2021年度が65.9%、2022年度が66.3%、2023年度が67.1%、2024年度が66.5%と、目標を上回る値で推移し、目標を達成している。

紙・板紙の分野別に見ると、板紙は既に93%を超える古紙利用率であり、ほぼ限界値に達していると考えられる。一方、板紙に比べると古紙利用率の低い紙については、中でも比較的古紙利用率の高い新聞用紙の生産量が年々減少していることから、紙の古紙利用率も減少傾向にある。こうした中、古紙利用率の高い板紙生産の割合が相対的に高まることで、紙・板紙全体では古紙利用率が高まる傾向にある。

また、古紙需給についても、紙・板紙の生産・消費減少に伴う古紙発生の悪化に加え、アジア諸国の製紙産業の成長に伴う一層グローバル化した古紙の国際的な動向、地政学的リスク等、将来は不透明なものとなっている。

こうした状況を踏まえ、現目標について見直しの検討を行った。

$$\text{(注) 古紙利用率} = \frac{\text{(古紙+購入古紙パルプ) 消費重量}}{\text{(パルプ+古紙+購入古紙パルプ+その他繊維原料) 消費重量}}$$

2 古紙利用率次期目標

(1) 古紙利用率目標の評価

古紙の不足や余剰、それに伴う価格の高騰や下落など古紙を取り巻く状況は近年大きく変動したが、古紙利用率は前述のとおり、2020年度以降は2025年度目標の65%を上回る水準で推移している。

分野別にみると、板紙においては、近年、古紙利用率が93%を上回った状態で横ばい傾向が続いていることから、ほぼ限界値に達していると考えられる。紙においても、2009年度に41.4%のピークに達して以降、年々減少傾向で推移し、2024年度は33.8%にまで低下している。これは、紙の中でも比較的古紙利用率の高い新聞用紙の生産の減少が続いていることに加え、グラフィック用紙に使用できる品質の高い古紙の発生減、これに伴うパルプへの原料振り替えが影響している。また、古紙利用技術は既に高度な水準に達し、更なる技術革新は想定しにくい。我が国においては、これまでの古紙利用率目標の達成努力を通じて、古紙のリサイクルシステムは社会的にほぼ成熟しており、目標策定の意義はかなりの部分で果たされている。

しかしながら、①製紙原料の安定的供給の確保、②省エネルギー、地球温暖化防止への貢献、③資源の有効利用、ごみ減量化による循環型社会の形成、④消費者・行政・回収業者が一体となった紙のリサイクルシステムの維持等は依然として大変重要な課題であり、今後とも何らかの利用率目標を策定する社会的意義は決して小さくない。

このため、日本製紙連合会としては、古紙の利用は今後とも推進すべき社会的課題であり、業界としても目標を掲げ努力を継続することが社会的責務を果たすことになると考え、引き続き古紙利用率目標を策定することとした。

(2) 古紙利用率目標水準の検討

利用率目標については、技術的に配合可能な理論的限界値の範囲内で、紙・板紙の生産量、古紙の回収量、古紙の輸出量等の動向を踏まえつつ、検討を行った。

検討にあたって必要な2030年の紙・板紙生産量等については、2025年10月に経済産業省においてまとめられた「令和7年度産業関係調査等事業（古紙利用率策定に関する調査）」の数値を参考とし、2030年の達成可能な古紙利用率を試算した結果、66.8%となった。

この結果について、古紙技術委員会及び古紙利用促進検討小委員会の合同委員会で総合的な検討を行い、古紙利用率がここ3年66%を超えていることも踏まえ、古紙利用率次期目標を67%とすることが適切と判断した。

このため、日本製紙連合会「環境行動計画」における古紙利用率の目標を改定し、2030年度までに67%の目標達成に努めることとする。

(3) 今後の課題

今後の古紙利用の推進を考える上においては、我が国の古紙のリサイクルシステムが国内では完結せず、国際的なリサイクルシステムの中に組み込まれているため、地政学的リスクなどにより不測の事態に陥ると古紙需給が不安定化するリスクがあることを考慮する必要がある。さらに、新聞用紙をはじめグラフィック系の需要減少に歯止めがかからない中で、近年の物価高による個人消費の伸び悩みが紙・板紙需要の減少につながり、その結果、古紙の発生が更に減る可能性も考えられ、今後の古紙需給は不透明なものとなっている。このような状況において、古紙の国内メーカーへの優先供給や行政による古紙入札の適正化など、量的及び価格面における古紙市場の安定化のための施策が講じられる必要がある。

また、環境問題への関心が高いことにより、パッケージなどで使用する素材をプラスチックから紙にシフトする動きが見られる一方で、再生材の使用推進の面から、プラスチックのリサイクル性が向上することで、そうした動きが逆回転する可能性もある。紙や紙複合素材が価格やバリア性でプラスチックに勝てず、かつ顧客から高いリサイクル性を求められる中で、製紙業界の紙・紙複合素材へのリサイクルへの取組みが消極的と見られれば、プラスチックの優位性を高める事につながりかねない。古紙利用率向上のためにも、未利用・難処理古紙の利用の推進など、古紙利用促進に向けた検討や対策に総合的に取り組む必要がある。

ただし、古紙の発生・供給の減少が見込まれる中で、古紙利用率をこれ以上向上させることは容易なことではなく、その実現のためには、製紙業界、消費者、古紙業界、そして行政など紙のリサイクルの関係者が一体となって、①古紙の分別排出のより一層の徹底、②古紙配合製品の消費拡大、③品質の高い古紙国内供給体制の整備、④難処理古紙等未利用古紙の回収・利用技術確立など、それぞれの分野において目標を達成するうえで克服しなければならない課題に積極的に取り組んでいくことが重要である。

(参考資料)

古紙利用率の推移

